

**El desencuentro entre la política y la economía.  
Bases para la recuperación del crecimiento con equidad distributiva**

Jorge Remes Lenicov  
Setiembre 2021

**1. Consideraciones preliminares: el fracaso económico y social de nuestra democracia**

La democracia recuperada en 1983 produjo importantes avances en el ejercicio de la libertad, en el reconocimiento de los derechos humanos y en la conciencia social sobre las cuestiones ambientales y de género. No obstante, el estancamiento económico y el aumento de la pobreza son serias asignaturas pendientes.

Unos pocos datos alcanzan para mostrar lo que sucedió en la economía y en las condiciones sociales desde 1983<sup>1</sup>:

- Se crece muy poco: solo 1,6 % anual (0,4 % per cápita), y de manera muy volátil: hubo 21 años de crecimiento y 16 de caída. Se creció menos que América Latina (excl. Venezuela). En dólares PPA Chile creció el doble que Argentina. Solo hubo dos períodos de expansión continuada: 1991/1998 y 2002/2011, ambos interrumpidos por crisis internacionales (1995 y 2009).
- La inflación es elevadísima: la acumulada en 37 años resultó la más alta del mundo (excl. Venezuela): 20.000.000.000 %. Se quitaron 7 ceros y el promedio anual fue de 58 %. Solo durante una década hubo estabilidad de precios (los años 90).
- La pobreza aumenta: en 1983 era de 16 % y a fin de 2020 superó el 40 %, cuando en América Latina y en el mundo se redujo. Además, se contrajo la clase media y se fueron perdiendo las posibilidades de ascenso social.
- El país es poco competitivo (puesto 81/86 según WEF, 2019), la productividad es baja (33 % de la de EE.UU.) y no crece desde 2000. El Estado no brinda buenos servicios, la presión tributaria es insostenible, el elevado déficit fiscal provoca el aumento de la deuda, la tasa de ahorro e inversión son muy bajas, la Justicia no funciona adecuadamente, la educación perdió calidad y cobertura, y las reglas de juego cambian permanentemente generando mucha inestabilidad e incertidumbre.

---

<sup>1</sup> Ver J. Remes Lenicov y D. Sica, 33 años de democracia: economía fragmentada y deuda social, 2017. Blog de Economía del Sector Público, FCE-UNLP: <http://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/2018/03/La-Deuda-de-la-Democracia.-La-necesidad-de-consenso.pdf>.

- Se perdió riqueza: parte de la infraestructura física se fue deteriorando, cerraron empresas o se fueron del país, hubo fuga y salida de capitales, las familias se descapitalizaron (menos clase media y mas familias pobres), aumentó la deuda pública (hubo cuatro renegociaciones con quitas), se perdieron profesionales y mano de obra calificada al irse del país y la educación, en todos sus niveles, empeoró.

Existen algunas preguntas, difíciles de responder, para la dirigencia de todos los partidos que han gobernado desde diciembre de 1983:

- ¿Por qué en 37 años de democracia se creció poco, la inflación fue altísima, más que se duplicó la pobreza, no se pudo conciliar el conflicto distributivo y se enfrentaron graves crisis de gobernabilidad y del sector externo, degradando las instituciones y estableciendo una perturbada vinculación con el resto del mundo?

- ¿Por qué nunca se pudo consensuar una política para ordenar la macro y diseñar una estrategia de crecimiento con inclusión a partir de la democracia representativa, la economía de mercado y un Estado eficaz para crear condiciones para crecer y mejorar la distribución?

- ¿Por qué casi siempre se opta por alguno de los dos polos que, por la experiencia propia e internacional, nunca terminaron bien? De un lado, el populismo, que descrea de las leyes básicas de la economía y considera que el Estado, solo a través de su mayor tamaño y regulaciones, mejorará el bienestar de los más postergados. Del otro, el neoliberalismo, que solo cree en la dinámica del mercado, de un Estado mínimo, y que, a partir de la plena libertad económica, los beneficios del crecimiento “derramarán” sobre toda la sociedad, mejorando su nivel de vida.

- La mayoría de los países, respetando las leyes de la economía y con un Estado organizado y eficaz, crece, tiene estabilidad de precios y baja la pobreza, ¿Por qué Argentina hace todo lo contrario a lo que ellos hacen?

Por este comportamiento, la sociedad fue perdiendo su confianza en las instituciones de la república y en sus representantes. Se habla, no sin razón, de crisis de representación y de incapacidad de los gobiernos para gestionar las demandas insatisfechas de amplios sectores sociales, cuyo nivel de vida se fue deteriorando en comparación con otros países que hace algunas décadas eran parecidos o de menor desarrollo que la Argentina. Esto se agrava porque en nuestro país existe memoria de que hasta mediados de los años setenta, si bien con dificultades políticas y económicas, había existido una importante movilidad social, y satisfactorias condiciones de vida para la mayoría de la población.

Otros países, algunos de ellos con menos recursos humanos y naturales, pero con instituciones básicas parecidas a las nuestras, han conseguido avances muy importantes, mientras nosotros hemos recorrido el camino inverso. Esos países han sabido preservar la libertad, conciliando democracia representativa y desarrollo, y han instalado sociedades más justas y prósperas.

La dirigencia debería tener una mirada clara sobre nuestra sociedad, pero también, y con igual intensidad, sobre cómo funciona el mundo, más allá de que sus reglas agraden o no. Países como el nuestro no están en condiciones de dictarlas.

Hay que tener en cuenta que el diseño de las instituciones y de la organización de la economía le corresponde a toda la dirigencia, que comprende a políticos, empresarios, sindicalistas, educadores, jueces, periodistas, intelectuales, profesionales, y líderes religiosos y de los movimientos sociales. De todos modos, la mayor responsabilidad le cabe, sin duda, a la dirigencia política porque es la que se postula para gobernar y gobierna. Y eso implica administrar el Estado, dictar las leyes, nombrar a los jueces y manejar las relaciones exteriores. Su principal función es guiar a la sociedad en las condiciones del mundo contemporáneo, armonizando intereses sociales contrapuestos, resolviendo los problemas e impulsando el progreso social en forma sostenida.

Es necesario que la dirigencia, principalmente la política, comprenda la profundidad y naturaleza de los problemas institucionales y económicos, y establezca una nueva forma de relacionamiento con todos y entre todos los sectores de la sociedad. No valen los atajos ni las proposiciones “políticamente correctas” que solo sirven para diferir el tratamiento de los problemas y crear falsas expectativas.

No se puede prometer lo que no es realizable solo para obtener un resultado electoral. Diciendo siempre lo que la mayoría desea escuchar, sin conciencia sobre las restricciones existentes y la relación entre instrumentos y objetivos.

Trataré de señalar cuáles son, a mi criterio, las grandes cuestiones que deben ser abordadas, para comenzar a desandar el camino del estancamiento económico, la degradación social y las crisis recurrentes. Es necesario consolidar la democracia representativa y la economía de mercado, aceptar un rol estratégico por parte del Estado y buscar acuerdos entre los actores políticos, sociales y económicos. Sin suficiente masa crítica, es impensable hacer todo lo que legítimamente demanda la sociedad.

## **2. Algunas explicaciones sobre el comportamiento de la dirigencia política**

### **Incapacidad para resolver el conflicto entre el equilibrio social y el equilibrio macroeconómico**

Desde hace muchas décadas, la Argentina esta signada por el conflicto distributivo, que en otros países suele ser coyuntural mientras que, en el nuestro, se convirtió en estructural. Por esta razón, pasó a ser parte de una patológica “normalidad”, muy difícil de superar.

Se genera así un “empate” entre los que bregan por lograr primero los equilibrios macro y los que consideran que esa prioridad la tiene el logro del equilibrio social. Esta lucha permanente termina dificultando el desarrollo del país. Por lo tanto, es fundamental encontrar caminos de salida aceptados mayoritariamente que permita lograr, y preservar en el largo plazo, ambos equilibrios.

La peor opción es reiterar lo que se ha venido haciendo: desconocer el conflicto y avanzar por cualquiera de los caminos propuestos, respectivamente, por el populismo o por el neoliberalismo. Cualquiera de esos caminos termina en crisis, ya sea por la imposibilidad de superar las restricciones económicas, o por la inviabilidad política y social.

La dirigencia política es quien tiene la responsabilidad de articular las demandas de mayor eficiencia y equidad distributiva con políticas que lo permitan y sean sostenibles en el tiempo. Dada la profundidad del problema, resulta central que todas las dirigencias del país intercambien sus visiones y accedan a acuerdos básicos para que, posteriormente, los políticos definan la estrategia a seguir.

En otros países, donde también se presentó el mismo problema pudieron, a su manera, administrarlo y equilibrar las fuerzas en función de un proyecto estratégico común. También pudieron enfrentar y sortear las permanentes presiones sociales y económicas, los fuertes lobbies y las campañas mediáticas.

### **Excusas institucionales y conspirativas para justificar la no resolución de los problemas**

**La cuestión institucional.** Algunos dirigentes consideran que las instituciones vigentes crean problemas que impiden encontrar soluciones. En realidad, las instituciones básicas de nuestro país son muy parecidas a la de los países occidentales, desarrollados o en vías de desarrollo. La experiencia de esos países es que no son esas instituciones las que impiden progresar, sino los errores de las políticas económicas y sociales.

Sin embargo, es usual en nuestro país violar las instituciones políticas, afectando la independencia de los poderes y el principio de legalidad, pilares del sistema republicano. Concentrado el poder de decisión en el presidente, suele eludir al Congreso o lo convierte en su apéndice, limita la independencia de la Justicia y debilita a los organismos de control. Actúa, así, un unitarismo real y un federalismo aparente. También se hace tabla rasa con la democracia interna de los partidos. Todo lo cual facilita la corrupción, que, por esas mismas razones, rara vez concluye en condenas ejemplares.

El correcto desempeño de las instituciones es central para el buen funcionamiento de la democracia y de la economía. No obstante, pareciera que siempre se encuentra una justificación para desvirtuarlas en aras de una supuesta eficiencia en la gestión. En los últimos 37 años se ha gobernado, casi siempre, en estado de excepción, mediante legislación de emergencia y decretos de necesidad y urgencia que pone en manos del Poder Ejecutivo innumerables facultades legislativas.

Esta degradación de las instituciones, sorteando la división de poderes y concentrando poder en una sola persona, además de ser un pésimo ejemplo para toda la sociedad, que tiende a la anomia, constituye un obstáculo insalvable para el crecimiento. El autoritarismo produce inseguridad jurídica. Es ésta una de las principales causas del clima adverso a la inversión productiva y al empleo formal.

**La pretendida conspiración antinacional.** Tampoco es razonable atribuir nuestros problemas a una conspiración externa. Hay quienes sostienen que nuestro fracaso se debe a la actuación de grandes corporaciones (locales y extranjeras), a los países imperialistas o a los organismos internacionales. ¿Cómo hicieron los dirigentes de otros países para zafar de esos conspiradores? No es creíble pensar que la Argentina, en particular, esté sometida a una conspiración de carácter mundial. Plantearlo es rehuir a toda responsabilidad sobre las fallidas acciones de gobierno. Esto no quiere decir que en el comercio y finanzas mundiales no existan desequilibrios y asimetrías, pero eso también vale para todos los países en desarrollo.

Razonando por el absurdo, si esos poderosos grupos definieran las grandes decisiones políticas que nos afectan, ¿por qué ingresan muy pocas inversiones del exterior?, ¿por qué empresas y argentinos con capacidad de ahorro mandan parte de su riqueza al exterior? ¿Quiénes ganan en un país estancado en el que prevalece la incertidumbre?

### **No se respetan las leyes básicas de la economía para crecer y distribuir**

La política económica siempre depende de las decisiones políticas (el presidente nombra al ministro de economía). Son los dirigentes políticos los que definen hacia donde ir, los tiempos, y lo que se puede y no se puede hacer en materia económica.

Pero para que el resultado de esas decisiones sea sustentable y beneficioso para la sociedad, deben respetarse las leyes básicas de la economía, cumplirse los pasos necesarios para el diseño de la estrategia económica y, además, contar con un Estado organizado y eficaz que posibilite mejorar la distribución del ingreso y crear las condiciones para el aumento de la productividad y la competitividad.

Los que niegan esos pasos creen que la economía solo depende de la decisión política y de la voluntad. No es real pensar que cuando el dirigente dice “quiero ir para allá”, rápidamente la economía va hacia allá. Si solo incidiera la decisión política y la voluntad, no habría pobres en el mundo; la magia no existe.

El sistema que rige en la gran mayoría de los países es la economía de mercado, en sus diferentes versiones según el grado de intervención del Estado, y tiene sus propias leyes que son universales. Esas leyes, sistematizadas y formalizadas por la teoría, son las que surgen de la historia de los pueblos. Respetando esas leyes, corresponde al Estado establecer el marco normativo en que las mismas se desenvolverán, tras definir las prioridades de la acción de gobierno.

Sin embargo, muchos dirigentes las ignoran. Prefieren el voluntarismo, la magia, la respuesta sencilla para salir del paso y quedar bien frente al electorado. Pero, si esas leyes se violan, los proclamados objetivos de bienestar serán ilusorios. No se cumplirán y se multiplicarán los problemas.

Otros dirigentes consideran que las leyes de la economía, aun admitiendo su existencia, no son para nosotros. Creen que Argentina es un país excepcional que puede hacer todo lo contrario a lo que hacen los países que crecen y reducen la pobreza.

Suele ignorarse, también, que la economía es un sistema de vasos comunicantes. Cualquier política, por específica que sea, siempre afecta, directa o indirectamente, a todo el resto. Una devaluación permite aumentar las exportaciones, pero también genera aumento de precios y caída del salario real. Es posible que los reclamos puntuales o sectoriales sean justos, pero cuando se suman, aparecen las restricciones que impiden cumplir con todos a la vez. Incluso, es probable que, si se quiere cumplir con todos, no se cumpla con ninguno.

La diferencia entre un buen economista que conoce el modelo de equilibrio general y un profesional de cualquier otra disciplina, es que el primero tiene la visión del funcionamiento integral y entiende como interactúa cada una de las partes del todo. Además, en muchos temas relacionados con la

macroeconomía y el crecimiento es inevitable utilizar conceptos que, para quien no posee formación económica, les resultan abstractos y poco comprensibles: oferta y demanda de dinero, impacto del déficit fiscal y de los impuestos, productividad y competitividad, origen y efectos de la inflación, etc.

Las leyes básicas parten de un determinado orden de causalidad y de un sistema de premios (incentivos) y castigos (desincentivos), que son diseñados por el Estado. Veamos algunas:

- Si no se acumula capital, no se forman recursos humanos calificados y no se aumenta la productividad, la economía no crece.
- Si no aumenta el ahorro, no se puede incrementar la inversión y la acumulación de capital.
- Si se pretende aumentar el ahorro, pero se les cobra un impuesto a los depositantes y/o la tasa de interés real es negativa, no se crean incentivos para ahorrar.
- Si se quieren incrementar los salarios reales, tienen que aumentar la productividad y el empleo. Los aumentos nominales, sin aumento de la productividad, son rápidamente neutralizados por la mayor inflación.
- Si no aumenta la competitividad, no se pueden incrementar las exportaciones; por lo tanto, no se puede importar lo necesario para aumentar la producción, lo que impide el crecimiento.
- Si el déficit fiscal es permanente, aumenta la deuda pública y los impuestos, y si se emite para financiarlo, aparece el impuesto inflacionario que captura parte del poder de compra de las personas.
- Si se aumenta desproporcionadamente un impuesto, se crea el incentivo a evadirlo. Un ejemplo es la diferencia entre el costo laboral para el empleador y el salario de bolsillo para el trabajador que, en parte, explica el aumento de la informalidad.
- Si se dan subsidios a personas sin ninguna contraprestación (mandar los chicos a la escuela) o exigencia (salir a buscar empleo), se desincentiva el trabajo y se estimula la marginalidad.
- La pobreza seguirá creciendo a pesar del aumento de los subsidios. Para reducirla hay que aumentar el empleo y esto se logra con más inversión y más ahorro.
- La distribución del ingreso continuará deteriorándose si no se crea riqueza, mejoran los servicios prestados por el Estado y el régimen tributario sea más progresivo.
- No se podrá crecer sostenidamente sin estabilidad de precios y sin diseñar una estrategia de desarrollo acorde con los tiempos de la Cuarta Revolución Industrial.
- No se puede vivir a espaldas del mundo, cuando éste es un actor central para diseñar la estrategia económica. Ningún país por si solo puede modificar sus reglas; debe adaptarse a ellas aprovechando aquello que lo beneficie y minimizando el impacto de los condicionamientos.

La democracia se organiza a partir de la Constitución y de las leyes aprobadas por el Congreso; su cumplimiento es obligatorio. La economía también tiene sus propias leyes y que deben ser respetadas, caso contrario, los problemas se agudizan, como sucede cuando los gobiernos sancionan normas que van en sentido contrario a lo que prescriben las leyes económicas e, incluso, a los objetivos políticos que se proponen.

Es así como se va creando un sistema de desincentivos (incentivos adversos) que dificultan el crecimiento y la creación de empleo. Si no se respeta la lógica económica en el diseño de las políticas, los anuncios terminan siendo meras expresiones de deseos.

Lamentablemente, muchos creen saber todo lo necesario sobre economía porque dicen estar en contacto con la gente que, como ellos dicen, siempre tiene razón (sic). El resultado de estas posturas es que se razona y actúa con una lógica particular, muy extraña, que no es seguida ni aplicada por ninguno de los países que se desarrollan. No se trata de ignorar lo que demanda la gente, se trata de dar a esas demandas una respuesta consistente y no aparente o demagógica.

Finalmente, subsiste el problema de la ideología cerrada llevada al campo de la economía. Por un lado, los heterodoxos, pero no está muy claro el acervo teórico de su modelo. ¿Es la violación general y sistemática de las leyes de la economía de mercado? Si ese fuera el caso, ¿en qué país se implementa, sostenidamente, una política heterodoxa? Esto no significa que no pueda haber medidas heterodoxas de tipo microeconómicas (p.e. apoyo a la innovación tecnológica), o de carácter macroeconómico, como fuera necesario aplicarlas a principios de 2002. Pero en este caso deben instrumentarse sólo para enfrentar una determinada coyuntura crítica, o para atender alguna situación particular, pero siempre respetando el cuerpo central de las leyes básicas. ¿Cuál es, en la heterodoxia, el eje de las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y de ingresos? Pareciera ser que la heterodoxia tiene un discurso para criticar a la economía de mercado antes que para crear su propio modelo (sostenible). Un aspecto relevante es el planteo de una fuerte intervención estatal que, al no delimitar claramente sus funciones, termina usándose al Estado como fuente de empleo improductivo antes que un prestador de buenos servicios y promotor del desarrollo. Bajo esa concepción, el Estado termina destruyéndose, más allá de que se pregone la importancia de su presencia, definida más por el monto del gasto que por la calidad de los servicios prestados y las obras realizadas.

Sucede algo parecido con los del polo opuesto, los neoliberales. Se comportan como si rigieran las leyes económicas de la competencia perfecta, y así, dejan todo librado al comportamiento del mercado, que será el encargado de hacer crecer la economía y mejorar el bienestar. Ningún país en el mundo actúa de esa manera. El problema es que no existe la competencia perfecta tal como se expuso simplificada en la teoría para conocer la causalidad e impactos de determinadas acciones. Olvidaron que para que ese sistema alcance el óptimo económico y distributivo se deben cumplir todas las condiciones y supuestos del modelo teórico, caso contrario, si alguno no se cumple, nunca se llegará al resultado deseado y habrá que rediseñar la política económica (principio del segundo mejor, Lipsey y Lancaster, 1956).

Ambas visiones, la heterodoxa, asociada al populismo, y la neoliberal, nacida con el Consenso de Washington, sostienen sus posiciones dogmáticas a contramano de lo que hacen los países que progresan. Es llamativo que, si bien sus propuestas nunca fueron sustentables, insistan con sus mismas recetas y sumen seguidores.

### **No se define la política económica de manera integral. No se pueden saltar etapas**

Como ya fuera expresado, además de cumplirse las leyes de la economía, también deben seguirse todos los pasos requeridos para el diseño de la estrategia y política económica.

**Identificar los problemas.** Es el primer y fundamental paso, porque implica tener un diagnóstico para determinar cuáles son los mayores problemas. No se trata de mirar una simple foto de lo que sucede; hay que analizar el origen y la causalidad de los problemas. Ejemplo: se dice que la deuda pública es

un problema, pero como es consecuencia del déficit fiscal, se lo debe analizar conjuntamente. Es fundamental que la dirigencia política sincere la realidad y defina cuales son los principales problemas, porque eso les permitirá preparar el terreno de lo que se debe hacer. Mientras tanto, debería abstenerse de hacer falsas promesas de bienestar, reduciendo los problemas a enunciados facilistas que pueden servir para ganar elecciones, pero no para resolver los problemas.

**Definir los objetivos** Siempre se proclama el objetivo de crecer y bajar la pobreza. Pero se los debe tratar vinculados a las causas que le dan origen. Ambos están estrechamente relacionados. Para reducir la pobreza hay que crecer y generar empleo productivo; para ello hay que analizar los factores de producción y, rápidamente, se observará que, por ejemplo, la falta de ahorro impide financiar una mayor inversión, que es lo que posibilitará el aumento del empleo. Sucede lo mismo con la educación, que, si no es buena, habrá escasez de mano de obra calificada y los salarios no crecerán.

**Tener presente las restricciones.** Después, deben detectarse las restricciones. Siempre existen e impiden cumplir todos los objetivos deseados al mismo tiempo. Hay límites muy definidos que están dados por la disponibilidad de financiamiento público y privado, la cantidad de mano de obra calificada, la tecnología, la capacidad del Estado para implementar políticas específicas, la disponibilidad de divisas, la inflación, la carencia de infraestructura, etc. Muchos dirigentes no reconocen su existencia y actúan como si no hubiera límites. Dan rienda suelta a su imaginación que, por cierto, es infinita.

**Siempre existen los conflictos de objetivos.** A raíz de las restricciones, aparecen los conflictos de objetivos: habrá que elegir cuál de ellos será prioritario, dejando a los otros para más adelante, cuando haya posibilidades. ¿Por qué, al plantearse los objetivos, no se consideran también las restricciones? Quizás no se las quiera explicitar para no afrontar el “costo político” al informar algo que disguste a los votantes.

Para eludir esos costos, se proclaman objetivos grandilocuentes y difusos: hay que crecer, disminuir la pobreza, mejorar la educación, construir viviendas, exportar más. Así se logra el mayor apoyo electoral. Es una actitud deshonesta y dañina porque se crea una falsa conciencia en el común de la sociedad de que todo se puede hacer, y la magia invade el escenario. La promesa irresponsable se enuncia con facilidad: “cuando lleguemos al gobierno todo va a cambiar, porque nosotros tenemos la decisión y la voluntad... y, además, porque los actuales no saben gobernar”.

**Explicitar los instrumentos disponibles.** El paso siguiente es definir los instrumentos disponibles y su potencia, porque dan cuenta de las posibilidades concretas de alcanzar los objetivos propuestos y el ritmo de ejecución. Cada instrumento se puede utilizar para dar cumplimiento a un solo objetivo, y no más, demostración que le permitió a Tinbergen obtener el Premio Nobel. No se puede pretender, con una ley, arreglar todos los problemas, y que, además, los resultados sean inmediatos. Ejemplos: no se puede sostener que con la devaluación se podrán aumentar las exportaciones y también los salarios. Tampoco se puede expandir aceleradamente la masa monetaria por sobre la demanda de dinero y, además, pretender bajar la inflación. Los instrumentos son tan importantes como los objetivos. Recuérdese que muchos grandes y sanos objetivos se “quemaron” por la mala instrumentación.

Muy rara vez, en nuestro escenario político, se plantea, conjuntamente, el objetivo y el instrumento para alcanzarlo. Un ejemplo: “vamos a reducir la pobreza”, pero si no se dice cómo, termina siendo una simple expresión de deseos. Como no se realiza un verdadero diagnóstico, la única respuesta atractiva e inmediata es: vamos a aumentar los subsidios para los pobres. En los últimos 10 años los subsidios aumentaron sostenidamente y junto con ellos, también aumentó la pobreza.

Como ya se dijo, el análisis de causalidad es fundamental: ante problemas como la inflación o el déficit fiscal se afirma que, para resolverlos, primero hay que crecer... pero jamás se explica cómo se alcanzará, en cuánto tiempo y con cuáles instrumentos. Un trabajo del Banco Mundial (*Inflation in Emerging and Developing Economies, 2019*) ha demostrado que ningún país con una inflación superior al 20 % anual ha podido crecer, algo que se confirma en Argentina: desde 2010 la inflación superó el 20 % y el crecimiento fue nulo.

**La implementación de la política económica.** En esta etapa, lo fundamental es el direccionamiento, la intensidad y la secuencia y coordinación de las medidas. Schumpeter decía que, como en la economía todo depende de todo, la habilidad de quien dirige la política económica es saber por donde empezar. Quien gobierna decide este proceso, porque además de la elaboración del programa, es quien debe tener en cuenta la economía política; esto significa saber quiénes podrán ganar y quiénes perder, cuáles serán los costos, quiénes apoyarán y quiénes se opondrán.

**Evaluar los resultados.** El último paso es controlar el cumplimiento de los objetivos. Cuando no se alcanzan (y esto es muy frecuente), habrá que revisar puntualmente toda la estrategia. En la mayoría de los casos, la falla se encuentra en el diseño del programa, en su ejecución y/o en la ausencia del imprescindible apoyo político. Pero, para eludir la propia responsabilidad, los malos resultados se originan siempre en algún culpable “exógeno”.

**Análisis de la consistencia.** El análisis metodológico, entremezclando la secuencia de problemas, objetivos, instrumentos y resultados, permite analizar periódicamente la consistencia del programa. Este análisis permite generar una discusión constructiva para evaluar la estrategia y sus posibles correcciones. Observar sus fortalezas y sus debilidades. Ese debate no es posible con los que tienen un pensamiento mágico, que suelen decir: “hay que ganar las elecciones y después vemos qué hacer”. Tampoco aportan los que vociferan sobre la muy mala herencia recibida, y cuando asumen, empiezan a decir que “mejor es ir de a poco”, gradualmente. Al final, con muy pocas diferencias, terminan haciendo lo mismo que el gobierno precedente.

### **Se critica a quien hace el ajuste y no al que desajusta**

Periódicamente la economía argentina necesita hacer un ajuste. Es inevitable, porque está habitualmente desajustada (inflación, recesión y déficit varios) como consecuencia de sus crónicos desequilibrios, y se derrumba. Todo ajuste es costoso, especialmente para los más vulnerables. Sin embargo, el costo es menor al de posponer la resolución del problema. ¿Por qué la dirigencia no se anticipa y evita el desajuste? ¿Por qué se critica a quien hace el ajuste y nunca a los que desajustan?

### **Se prefiere el gradualismo al shock en cualquier circunstancia**

Los ajustes macroeconómicos se pueden hacer gradualmente o mediante shock. El gradualismo va adoptando medidas durante un período relativamente prolongado, motivo por el cual es fundamental mostrar claramente el sendero de cada una de las medidas y que sean creíbles. Como los resultados también irán apareciendo con el correr del tiempo, muchas veces hay que informarle a la población que se está mejorando para que se de cuenta. Por eso que en el gradualismo es fundamental el consenso entre las fuerzas políticas y sectoriales para “aguantar” el tiempo necesario hasta que efectivamente se noten los resultados esperados.

El gradualismo es políticamente mucho más vendible que el shock, y técnicamente podría ser mejor porque hay más tiempo para asimilar los cambios y reacomodarse. Pero desde 1983 todas las políticas gradualistas fracasaron al momento de hacer crecer la economía y reducir la pobreza. A pesar de los fracasos, se lo sigue utilizando bajo el argumento de que no se quiere dañar a los más vulnerables, lo cual ha sido una falacia.

La política de shock, por su parte, significa lanzar todas las medidas a la vez, en un muy corto período de tiempo. Para ello hay que llegar a acuerdos para contar con mucha fuerza política al inicio, cuando en el gradualismo se requiere mucha negociación política durante mucho tiempo. Mientras en el shock la solución del problema económico, de alguna manera, impone límites a la política, en el gradualismo se invierte el enfoque: la política delimita el espacio de la política económica. Las medidas de shock son por sorpresa, y los resultados, si el programa está bien diseñado, se pueden observar rápidamente.

¿Por qué se elige un programa de shock, cuando el gradualismo puede lucir mas presentable? Por un lado, porque la economía esta destruida y hay que actuar rápidamente para evitar males mayores, y por el otro, porque precisamente la situación es tan extrema que facilita sumar los necesarios apoyos y lograr una mayoría parlamentaria. Además, se basa en la historia: la sociedad no tiene la suficiente paciencia para esperar los resultados del gradualismo, porque le cuesta aceptar un esfuerzo en el presente a cambio de un futuro mejor, porque ese futuro nunca llega o tarda demasiado. Las grandes crisis dan lugar a un cambio de paradigma, porque permite aplicar medidas que hasta ese momento eran políticamente imposibles, para convertirlas en políticamente inevitables (Friedman).

En estos 37 años hubo solo dos períodos de alto crecimiento, y ambos se debieron a la implementación de políticas de shock, que se pudieron hacer porque la herencia era tan terrible (híper inflación en 1989-91 e híper recesión en 1998-2001) que predispusieron a la sociedad y a la dirigencia para aceptar medidas consideradas “duras”. En 1989, Menem con el acuerdo del PJ y en alianza con partidos de centro derecha tuvieron las mayorías suficientes para implementar reformas (Estado, privatizaciones y apertura comercial y financiera), y, en 1991, el programa antiinflacionario (convertibilidad). El ciclo expansivo comienza a mediados de 1991 y duró hasta mediados de 1998: se creció al 5,2 % anual. La convertibilidad se la estiró más de lo necesario y terminó en un tremendo crack en 2001; entre junio de 1998 y diciembre de 2001 la caída del PIB fue del 18,4 % y se declaró el default de la deuda pública.

En los primeros días de 2002, a partir del acuerdo de Duhalde con Alfonsín, que representaban una parte importante del PJ y de la UCR respectivamente, mas una fracción del FrePaSo, permitieron alcanzar una mayoría parlamentaria, y sumar al Dialogo Argentino (Iglesia, CGT, UIA, ruralistas, ABRA,

construcción y comercio). Esto permitió aprobar e implementar, entre enero y febrero de 2002, en solo 60 días, todas las medidas necesarias para revertir la crisis: fuerte cambio de los precios relativos (devaluación con retenciones y desdolarización de las tarifas), pesificación de la economía, desindexación, política fiscal (nacional y provincial) tendiente al equilibrio, y política monetaria moderada/restrictiva. En marzo/abril de 2002 la economía comenzó a crecer, y lo hizo hasta mediados de 2011, ayudado, a partir de 2004, por las mejoras en los términos del intercambio: el PIB creció al 6,1 % anual y la inflación, después de los primeros meses y durante un par de años fue relativamente baja. Además, se alcanzaron rápidamente los superávits gemelos (fiscal y en cuenta corriente) <sup>2</sup>. Cuando los efectos de la política de inicios de 2002 y de los altos términos del intercambio se agotaron, al no haberse aprovechado la bonanza para mantener los equilibrios macroeconómicos y realizar los necesarios cambios estructurales, comenzó una larga década de estancamiento y de creciente inflación.

¿Por qué siempre fracasó el gradualismo? ¿Por qué no se hicieron los cambios necesarios para evitar las grandes crisis? ¿Por qué siempre hubo que estar frente al abismo para hacer modificaciones profundas? ¿Por qué cada vez que se superó una crisis aguda comenzó a gestarse la siguiente?

### **Se crean nuevos derechos, pero sin considerar el financiamiento**

En positivo avanzar en el reconocimiento de nuevos derechos, pero frecuentemente se deciden sin hacer ninguna previsión presupuestaria, ni explicar cómo se financiarán. Es lo que sucedió con el otorgamiento de jubilaciones a quienes no hicieron aportes. Se creó un derecho, pero se redujo otro, como es el de cobrar una jubilación digna por parte de los que aportaron durante toda su vida. ¿Por qué se actúa de esa manera? ¿Por qué mientras se promueve gastar más no se piensa como crear riqueza y crecer?

### **No se aprende de nuestra rica experiencia histórica**

En los ámbitos políticos rara vez se discute la experiencia económica de las últimas décadas. Lo que suele escucharse, más que explicaciones consistentes, son epítetos, que solo sirven para denostar al otro y evitar la discusión.

Siempre se alude al daño provocado por la última dictadura que, sin duda, fue enorme. Pero otros países también pasaron por situaciones parecidas o peores y pudieron recuperarse. Ya no es creíble decir que estamos mal por algo que ocurrió hace cuatro décadas. Posiblemente sea para evitar la discusión, entre los partidos políticos, sobre lo que sucedió después, porque todos ellos tuvieron su cuota de responsabilidad. ¿Por qué no hay una reflexión integral y profunda, de parte de los partidos políticos, sobre lo que hicieron mal cuando fueron gobierno?

Es difícil hacer cortes en la historia, y en el caso argentino, lo es más cuando se quiere fechar el momento del inicio de la decadencia. En términos estadísticos, hay un corte en la mitad de los años setenta del siglo pasado, cuando se agotó el proceso de sustitución de importaciones y el país aceleró

---

<sup>2</sup> Ver JRL, Bases para una economía productiva. El programa de enero-abril de 2002 y la rápida recuperación de la economía argentinas, Editorial Miño y Dávila, 2002.

su pérdida de posiciones en relación al resto del mundo. ¿Por qué no se discutió y acordó, desde entonces, un proyecto alternativo? ¿Nunca hubo tiempo para pensar en el largo plazo?

Adhiero al enfoque de la “dependencia del camino” (path dependence), según el cual, una determinada situación está condicionada por sucesos previos, como las acciones de la política pública y el comportamiento de distintos actores sociales, políticos y económicos, y que, históricamente, se van sumando, yuxtaponiéndose.

Lamentablemente, se hace un mal uso de la historia, porque se recurre a ella de manera descontextuada, o bien, haciendo alusión a alguna medida en particular implementada hace muchas décadas, sin analizar el conjunto del programa, su resultado concreto y sus posibilidades de aplicación en el siglo XXI. También se oculta lo que no conviene decir y se transmite información solo parcial o deformada. Por estos motivos, por ejemplo, no son pocos los que creen que se pueden volver a plantear esquemas propios de la Segunda Revolución Industrial, cuando el mundo ya ingresó en la Cuarta Revolución. Si el mundo cambia, es necesario cambiar.

Por otra parte, se sigue pensando que somos un país rico por la dotación de recursos naturales. Pudimos serlo hace 100 años, pero no ahora. El Banco Mundial (The Changing Wealth of Nations, 2018) mide la riqueza del mundo dividiéndola en producida (27 %), humana (64 %) y natural (9 %); dentro de ésta última, la agrícola representa apenas el 3 %. A diferencia de la creencia generalizada, en recursos naturales por habitante, Argentina no es el más rico; ocupa el 6º lugar en América Latina y el 47º en el mundo. La riqueza más relevante, a nivel global, es la educación y la mano de obra calificada, seguida por las máquinas, la tecnología y la infraestructura; por último, están los recursos naturales. Pero la mayoría de los dirigentes sigue creyendo que somos ricos y que “una buena cosecha nos salva”. Así se desincentiva el esfuerzo, el ahorro, la educación y el trabajo; todo lo que es considerado meritorio en los países que se desarrollan.

De ese relato deriva, para países como el nuestro, la “trampa de los ingresos medios”: se refiere a las dificultades que enfrentan los países de desarrollo temprano<sup>3</sup> para mantener el nivel de vida y los derechos alcanzados décadas atrás debido a que no hicieron los cambios necesarios para acomodarse a las nuevas exigencias tecnológicas e internacionales. Esto se agrava por la memoria colectiva que preserva la idea de bienestar y ascenso social frenados a mediados de los años 70. Como la distancia con los países avanzados y en desarrollo aumenta, crece la frustración colectiva.

Tampoco faltan quienes mantienen congeladas las ideas o conflictos de hace muchas décadas y siguen pensando dicotómicamente: campo-industria, mercado interno-externo, interior-puerto, mercado-Estado, gran empresa-pymes. Es un pensamiento arcaico. Si la economía de un país siempre fue un sistema de vasos comunicantes dentro de sus fronteras, ahora, con la globalización, sigue siéndolo, pero con el mundo entero. La competitividad es un concepto sistémico, que no solo incluye a todos

---

<sup>3</sup> Argentina tuvo un fuerte crecimiento con el modelo de exportación de materias primas agropecuarias a partir de 1880 y que terminó con la crisis mundial de 1930; el nivel de vida podía compararse con el de los países avanzados de Europa. Fue sucedido por el modelo de sustitución de importaciones que tuvo su impulso durante los años 30, luego con Perón a través de la industria liviana, y posteriormente con Frondizi que promovió la industria pesada; el nivel de vida, si bien era bueno, comenzó a distanciarse del de los países europeos. Pero a partir de 1975/76 se perdió el rumbo, y nunca se logró consensuar otro modelo acorde con los cambios mundiales; el país desmejoró su bienestar, se revirtió el ascenso social y la distancia con los más avanzados se convirtió en abismal.

los sectores, sino que requiere también que todos sean competitivos, para confluir en una estrategia que posibilite el desarrollo sostenido.

### **Se desestiman los caminos recorridos por otros países**

Tampoco se analiza lo que hicieron otros países con problemáticas semejantes y que supieron resolver. ¿Cómo hicieron los acuerdos políticos, el ajuste y los cambios estructurales para desarrollarse?

No interesa estudiar los caminos que recorrieron y, cuando se hace referencia a ellos, solo se valora el resultado final. Nunca el enorme esfuerzo que hicieron para llegar a mejorar. Véanse los ejemplos de España, cuando ingresó en la Unión Europea; Portugal, cuando ajustó su economía entre 2011 y 2015; Israel, cuando terminó con la inflación a partir de 1985; o de los países en desarrollo que hace 40 o 50 años eran mucho más pobres que Argentina y ahora son iguales o más ricos y tienen mejores salarios<sup>4</sup>. No se puede pretender alcanzar los mismos resultados saltando las necesarias etapas previas, porque el desarrollo es un proceso que lleva mucho trabajo, esfuerzo y tiempo. ¿Por qué solo se narran los resultados sin mencionar el sacrificio que tuvieron que hacer para lograrlos?

La respuesta rápida y fácil es “nosotros somos distintos”, no sin un dejo de soberbia, como si ser distinto fuera un valor en sí mismo. Queremos ser únicos, como si el mundo estuviese esperando saber que hará la Argentina para copiarnos. Al no haber límites y sujeción a ninguna de las leyes de la economía, es muy difícil discutir y llegar a conciliar las ideas centrales. ¿Cuál es el problema de actuar de manera parecida a la de los países exitosos?

### **Se vive discutiendo el pasado y no el futuro**

Se discute acaloradamente sobre el pasado lejano, un poco sobre el presente y nada sobre el futuro. ¿Por qué? Si bien es necesario conocer e interpretar la historia para no cometer los mismos errores, discutir el presente y el futuro significa enfrentar la realidad, explicitar propuestas y asumir los correspondientes conflictos. Es más sencilla una discusión de café sobre un pasado inmodificable. Analizar el pasado es tarea para los historiadores; quienes se dedican a la política deben concentrarse en resolver los problemas del presente y pensar estratégicamente en el futuro.

### **La relación entre políticos y académicos es poco fluida**

Los políticos escuchan poco a los académicos y a los intelectuales porque los consideran teóricos y poco conocedores de la realidad. Estos tampoco buscan el acercamiento por considerar a los políticos muy negociadores. Son personajes diferentes: el político cree en sus certezas y decide con información incompleta; debe actuar rápidamente y negociar con muchos actores. El académico normalmente tiene dudas e, investigando con toda la información disponible y con el tiempo necesario, llega a determinadas conclusiones; no necesita negociarlas con nadie porque la suya es una actividad

---

<sup>4</sup> España, para ingresar a la UE, destruyó su industria siderúrgica y naviera porque al no ser eficientes recibían subsidios. Portugal está creciendo desde 2016, pero antes hizo el ajuste: duró 4 años, y los salarios estatales se redujeron 25 %, se suspendieron los aguinaldos, se redujo 20 % la cantidad de empleados públicos y se aumentaron las horas de trabajo; el gasto público bajó 6 puntos del PIB, aumentaron impuestos y se flexibilizó el mercado laboral. Israel, para combatir la inflación hizo un Pacto declarando la estabilidad como política de Estado; bajaron el déficit fiscal reduciendo el gasto y tomando medidas como la eliminación de los subsidios a los Kibutzim (la mitad debió cerrar).

básicamente individual. Sería muy constructivo el diálogo frecuente entre ambos. Así el político tendría más elementos de juicio para decidir, y el académico más cercanía con la realidad que busca interpretar. De todas maneras, hay muchísimos trabajos técnicos que describen los problemas económicos y aportan soluciones, que bien podrían ser tenidos en cuenta. Con mayor conocimiento, el dirigente tendría un horizonte mas amplio para elegir a sus funcionarios y asesores.

### **El discurso facilista sirve para ganar y luego choca con la realidad**

En su discurso económico, los dirigentes se muestran reformistas y progresistas. Pero, al gobernar, y a pesar de la “terrible herencia recibida”, su actitud termina siendo difusa (¿conservadora?); pareciera que ya no es necesario hacer ningún ajuste ni cambio estructural. Hacen retoques y creen que, gradualmente, todo cambiará. ¿Por qué siempre se crean y/o encuentran justificativos para mantener el statu quo? ¿Acaso el constante aumento de la pobreza no requiere el máximo esfuerzo y compromiso?

En general, el discurso se prepara para dar buenas noticias y esperanzas. Difícilmente se informe sobre la verdadera situación y de los esfuerzos para cambiarla. Como ya mencionara, solo en dos oportunidades, y ante situaciones agónicas, se realizaron profundos cambios, sean macroeconómicos y/o estructurales, que permitieron revertir la crisis. Con Menem, que ganó las elecciones diciendo lo contrario de lo que haría después, y con Duhalde que fue electo por la Asamblea Legislativa ante la acefalia presidencial, tras perder las elecciones de 1999 por afirmar lo que después haría en 2002.

El hábito de la política de construir relatos dificulta enormemente informar la realidad al pueblo; las campañas no ilustran sobre lo necesario y lo posible. Es preferible echar culpas y prometer lo irrealizable.

### **La fallida selección de dirigentes y funcionarios**

Otro tema que conspira contra el buen gobierno es el funcionamiento de la democracia interna de los partidos políticos. ¿Cómo se eligen sus autoridades? ¿Cómo se hace carrera dentro de cada partido? ¿Cómo se designan los candidatos que participarán en las elecciones y quienes ejercerán las funciones ejecutivas? ¿Son nombrados por su idoneidad y conocimientos o por su militancia y obediencia al jefe?

### **Conflicto entre la dirigencia política y la sociedad**

Como la dirigencia es votada por la comunidad, de alguna manera es su reflejo. Se afirma que las sociedades tienen la dirigencia que se merecen. No es totalmente cierto, porque la mayoría de las personas tiene pocos medios para actuar en política. La dirigencia (dirige gente) tiene mayor responsabilidad: asume el compromiso de dirigir los destinos de un municipio, provincia o nación. Por eso tiene obligaciones mayores a las del simple ciudadano, que le imponen, muchas veces, el deber de implementar medidas que no gustan, pero imprescindibles para construir un futuro mejor.

No se puede gobernar por encuestas ni pensando solo en la próxima elección, o en satisfacer el deseo temporal de los votantes. El dirigente debe pensar de manera estratégica y sistémica, y armar las alianzas necesarias para efectivizar los cambios. No puede pensar solo en llegar y mantenerse en el

poder. Es lícito y necesario acumular poder, pero siempre y cuando sirva para resolver los problemas y mejorar la situación de la gente, no para perpetuarse.

Guillermo O'Donnell acuñó el término "democracia delegativa", concepto que lleva a preguntarse si nos encontramos ante el gobierno de los ciudadanos, o ante el gobierno de los políticos. Las encuestas, con el correr de los años, vienen mostrando que los dirigentes pierden credibilidad, hasta convertirse en un sector poco valorado por la sociedad. Es fundamental revalorizar la política porque es el único camino existente dentro del sistema democrático.

### **3. Los requerimientos para la construcción de una "economía normal"**

Argentina debe implementar una política económica como la que utilizan todos los países que crecen: el de una "economía normal". Es aquella que pueda disponer de todos los instrumentos de política económica, mantener los equilibrios macroeconómicos, contar con un tipo de cambio flexible que permita el equilibrio interno y en la cuenta corriente, y un sector público austero y eficaz sin déficit persistentes con capacidad para mejorar la distribución y promover políticas para impulsar la competitividad y el empleo. En este tipo de economías los precios se establecen libremente en mercados que deben funcionar en competencia, y se incentiva la posibilidad de invertir, producir, exportar y aumentar los salarios. Además, el esquema debe ser sustentable para no acumular presiones que puedan estallar en el futuro.

La economía enfrenta dos tipos de problemas: los de corto plazo, vinculados a la macroeconomía; y los de largo plazo, relacionados con el desarrollo.

#### **Corto plazo: macroeconomía equilibrada y estable**

Para crecer y mejorar los ingresos es necesario el equilibrio macroeconómico, inflación reducida y precios relativos sin grandes tensiones. Cuando ello no ocurre, es porque la economía está desajustada y, en ese caso, hay que cambiar las reglas de juego y hacer el necesario ajuste.

Los permanentes cambios de la política económica y la alta volatilidad conducen a que prevalezca un comportamiento cortoplacista, limitando la potencialidad del país. Así no se puede construir un proyecto de largo plazo. Todos, sean políticos, gremialistas, empresarios, o ciudadanos comunes, arman sus estrategias para sacar el máximo provecho en el plazo más corto posible. El mediano plazo siempre es incierto, peligroso.

Los países más progresistas son aquellos macroeconómicamente estables, porque es una condición necesaria para generar previsibilidad y crear riqueza, aumentar los salarios, crecer y, con la acción del Estado, mejorar la distribución. Existen dos grupos de temas que se retroalimentan:

**Precios relativos estables.** Los salarios, las tarifas, el tipo de cambio y la tasa de interés deben estar en un nivel tal que no tengan mayores presiones y terminen por desestabilizar todo el sistema. Ha sido frecuente atrasar el tipo de cambio y las tarifas de los servicios públicos para ayudar a contener la inflación. Siempre, en algún momento, se deben actualizar y esto genera un sinnúmero de problemas.

Lo mismo sucede con la inflación, que nunca se puede contener. ¿Por qué siempre se repiten los mismos errores? ¿Por qué no hay una discusión abierta sobre el origen de la inflación?

**Equilibrios macro.** Es muy fácil y rápido desequilibrar la economía, pero volver a equilibrarla es difícil y lleva muchísimo tiempo. La experiencia muestra, por ejemplo, la rapidez con que puede aumentar el déficit fiscal, pero después, para bajarlo se requieren muchos años. ¿Por qué, si se conoce el daño que generan los desequilibrios, nunca se los evita? Para que un programa macroeconómico sea consistente, es necesario:

- equilibrio fiscal, a partir de la baja del gasto y no del aumento tributario
- equilibrio en la cuenta corriente, a partir del aumento de las exportaciones y no de la baja de las importaciones
- política monetaria acorde con la inflación estimada y con el aumento de la demanda de dinero
- mercado laboral con alta proporción de trabajadores formales y baja tasa de desocupación.

Para lograr los equilibrios macro y de los precios relativos es fundamental un programa integral que tenga como eje la **estabilidad de precios y el aumento de las exportaciones**.

#### **Largo plazo: factores de la producción, productividad y competitividad**

Una macro equilibrada es condición necesaria para crecer, porque en un contexto desordenado, la política microeconómica y de largo plazo tiene muy poco impacto y pasa desapercibida. Pero ello no es suficiente. Para desarrollarse sostenidamente es fundamental aumentar los factores de la producción, la productividad y la competitividad.

En relación a los **factores de producción**, Argentina cuenta con:

- Muy buena disponibilidad de recursos naturales: tierra, minería, pesca, energía.
- Escasa inversión, y como una parte debe ser destinada a la amortización, el resultado es que la acumulación de capital sea muy reducida.
- Productores y empresarios innovadores dispuestos a enfrentar la competencia local e internacional, aunque otros prefieren no cambiar nada.
- Los trabajadores, mayoritariamente, tienen una calificación media y baja, y, además, se está deteriorando. No se puede competir en el mundo actual en base a los salarios bajos porque impide el progreso social y porque ese nicho ya está ocupado por otros países.
- La tecnología es muy buena en varios sectores, pero no es suficiente, sobre todo teniendo en cuenta el acelerado avance de la digitalización. Existen organismos públicos muy competentes como INVAP, ARSAT, CONAE, CNEA y CONICET que pueden constituirse en pilares para pensar el futuro.

La combinación de los factores de producción debe ser tal que permita aumentar la **productividad**. Este es un concepto microeconómico, y significa producir más bienes o servicios con igual dotación de factores. Está a cargo fundamentalmente de la actividad privada, pero el sector público, en su propia esfera, también debe bregar por el mismo concepto, más allá que la mayoría de sus actividades sean trabajo intensiva y no se pueden utilizar los mismos indicadores. Por ejemplo, mientras que para

fabricar un automóvil se necesitan menos trabajadores que hace 50 años, en la educación, la salud y la seguridad, se requiere cada vez más personal por habitante.

Finalmente, para que la acumulación de los factores de producción y la productividad impacten positivamente en toda la sociedad, el contexto debe ser pro **competitividad**. Este es un concepto global, que se puede definir como la capacidad de sostener una participación activa en el comercio mundial con un incremento paralelo del nivel de vida de la población. No se hereda, sino que se debe crear. Es el resultado de un conjunto de factores interrelacionados, donde el Estado y el sector privado son fundamentales. Si no se tienen en cuenta habrá que devaluar la moneda y bajar los salarios para poder exportar y superar las periódicas crisis de balance de pagos. Comprende los siguientes temas:

- Marco institucional: leyes, funcionamiento de la justicia, derechos de propiedad, reglas de juego, y sistema de incentivos.
- Ambiente macroeconómico: inflación reducida, precios relativos estables, y política fiscal, cambiaria, monetaria y laboral en equilibrio o desequilibrio manejable.
- Perfil productivo e inserción en el comercio internacional.
- Inversión (local y extranjera) y los incentivos para radicarse.
- Régimen impositivo razonable y progresivo y muy buen funcionamiento de los servicios públicos
- Situación social, empleo (formalidad e informalidad) y legislación laboral.
- Mercados: competencia entre las empresas, defensa de los consumidores y marcos regulatorios
- Sistema financiero y mercado de capitales que faciliten el ahorro y la inversión.
- Infraestructura básica y tecnológica que se modernice y expanda.
- Federalismo y economías regionales
- Nivel y cobertura de la educación, salud y medio ambiente. Calificación de la mano de obra.
- Valores culturales de la sociedad: actitud frente al trabajo (aversión al ocio), frugalidad (alta propensión al ahorro), posición frente a la educación y excelencia (no aceptación del facilismo), esfuerzo, confianza mutua y en las autoridades, y cuidado de la cosa pública.

Por su parte, el contexto internacional, si bien con sus restricciones y amenazas, es positivo debido al acelerado avance de la clase media asiática, que consumen cada vez más alimentos, y porque también se abren posibilidades para los bienes industriales y servicios tecnológicos que podemos producir.

Las preguntas a responder son: ¿qué se debería hacer para incrementar la competitividad y la productividad? y ¿qué medidas deben adoptarse para aumentar la acumulación de los factores de producción? Existen dirigentes que aceptan la necesidad de una macro equilibrada y de un programa de reformas para el largo plazo, pero quienes lo plantean suelen ser tildados de monetaristas, ortodoxos, tecnócratas, etc. ¿Por qué no se acepta la discusión y se evitan los epítetos que no conducen a nada?

Al igual que en la macro, en la resolución de estos temas también aparecen los conflictos, porque en lo inmediato puede haber perdedores, y las ganancias se verán a mediano y largo plazo. Son reformas imprescindibles, aunque en este caso, necesariamente deben ser graduales. Estos cambios tienen costos, pero siempre serán menores a la pasividad, y por supuesto, a las acciones que atentan contra el aumento de la productividad, la competitividad, y la acumulación de los factores de producción. Pero, ¿si no hay cambios, por qué habrá de crecer la economía y bajar la pobreza?

En todas estas cuestiones hay dificultades. ¿Por dónde empezar? El eje central debería ser la **creación de empleo, la reindustrialización y la reconstrucción del Estado**.

#### **4. Los principales problemas económicos de la Argentina**

##### **I. La elevada inflación**

Cuando es alta crea serios problemas, tales como:

- reduce el ingreso de los trabajadores
- genera inestabilidad cambiaria
- disminuye la capacidad de ahorro y la monetización y desalienta la inversión
- la moneda nacional tiende a desaparecer
- alienta la indexación, la fuga de capitales y el cortoplacismo

Ningún país con alta inflación puede crecer y bajar la pobreza. Además, su tratamiento pone a prueba la consistencia macroeconómica del programa porque, para estabilizar, hay que involucrar a todas las políticas de corto plazo, y para afianzarla, se necesita un programa de desarrollo de largo plazo, con reformas estructurales.

Por esos motivos, la inflación ha sido derrotada en el mundo ya a fines del siglo pasado, y en la actualidad solo unos muy pocos países tienen una inflación de dos dígitos. Es un tema que nadie discute, ni en los medios académicos ni mucho menos en el mundo (a excepción de los países citados). En los países desarrollados es de 2 % anual y en los países en desarrollo del 4,5 % anual. En los años 90 todos los países de América Latina (Brasil, México, Chile, Colombia, Perú, Bolivia) implementaron políticas de estabilización y fueron exitosas, excepto en Argentina, que estalló en 2001.

Es llamativo que la dirigencia no tome nota de estas evidencias. ¿Por qué en Argentina no se la puede derrotar? ¿Por qué siempre se quieren implementar medidas novedosas que no se aplicaron en ninguna parte del mundo? ¿Por qué no se quiere copiar lo que hicieron los países que supieron erradicarla definitivamente?

La inflación en Argentina es multicausal y así se la debe enfrentar. Por el lado de la demanda puede influir una fuerte emisión monetaria por sobre la demanda de dinero, y por el lado de los costos, los aumentos del tipo de cambio, las tarifas y los salarios; además, se deben tener en cuenta las expectativas y las pujas distributivas. El resultado no es inmediato, y cualquier simplificación en su tratamiento no resolverá el problema, lo agravará.

**¿Que hicieron los países exitosos?** Si bien cada uno es diferente, es útil analizar, además de la propia experiencia, lo que hicieron tres países exitosos: Brasil, Chile e Israel.

- Primero hubo acuerdo entre las fuerzas políticas, y después con los sectores gremiales y empresariales. Fue central, porque el programa tiene que ser duradero, por eso que en estos países la estabilidad de precios es una Políticas de Estado.
- Hubo un programa integral, involucrando a todas las políticas macro de manera tal que actúen simultáneamente y en la misma dirección. Fueron acompañadas con el compromiso de iniciar un plan de reformas estructurales, fundamentalmente en el Estado. Además, fue muy importante la calidad técnica de los responsables de la formulación y gestión del programa.
- La política inicial fue de shock, y permitió reducir una inflación muy alta a otra de 20 % anual. Posteriormente, para bajarla a niveles del 2 % al 5 % se requirieron varios años manteniendo políticas consistentes con ese objetivo.
- Ajuste para eliminar el déficit fiscal: fue central e incluyó a todos los niveles jurisdiccionales. Hubo privatizaciones, despido de personal y racionalización del gasto, según el caso. También hubo reformas impositivas para eliminar todo aquello que castigue a los factores de la producción.
- Modificación de la política y/o el régimen monetario: hubo otra unidad de cuenta e incluso en algunos casos hasta se cambió la moneda. El Banco Central fue independiente y se restringió la financiación al sector público.
- Tipo de cambio: en general se empezó con un tipo de cambio alto para generar superávit comercial y evitar futuras presiones que pudieran incrementar los precios. Hubo controles iniciales sobre la cuenta Capital del balance de pagos.
- Precios y salarios: se acordó acomodar los precios relativos y controlar y/o fijar precios y salarios, pero por un plazo relativamente breve (6 a 9 meses). Se dejó de indexar por el pasado para hacerlo con la inflación esperada.
- Acuerdo con el FMI para poder acceder al mercado internacional de capitales, necesario para controlar el tipo de cambio y financiar el crecimiento.
- Estas medidas se vincularon con una estrategia de crecimiento. En todos los casos el financiamiento fue central, a través del aumento de la monetización que permite expandir el crédito, la expansión del mercado de capitales y el ingreso de fondos externos. No fue inmediato, fue un proceso gradual que se fue consolidando en el tiempo a medida que la inflación iba disminuyendo.
- Resultados: la inflación cedió rápidamente y así aumentaron los ingresos personales y el crédito y así se expandió el consumo. Con el tipo de cambio alto aumentaron las exportaciones netas. Posteriormente aparecieron las inversiones.

## II. El Estado y su impacto sobre el bienestar, el ordenamiento macro y el crecimiento

En todos los países, el Estado interviene para prestar los servicios básicos, cobrar impuestos y mejorar la distribución del ingreso, ayudar a ordenar la macro y crear las condiciones para mejorar la competitividad y la productividad.

### El Estado y su impacto sobre el bienestar y la distribución

Cuando los gastos están bien direccionados y administrados, los impuestos son razonables y progresivos, existen regulaciones para evitar monopolios y defender a los usuarios y consumidores, el sector público mejora el bienestar de la población y la distribución del ingreso.

**Estado costoso y semi destruido.** Desde 2004 el gasto público consolidado de Argentina se expandió aceleradamente y su nivel actual es el más alto de la historia: 42 % del PIB (2019). En relación con el promedio de la última década del siglo XX aumentó 16 puntos del PIB.

Sin embargo, a pesar del mayor presupuesto, los servicios prestados (educación, salud, justicia, seguridad, etc.) no han mejorado ni la pobreza se ha reducido a pesar del creciente gasto social. ¿Por qué? Básicamente porque se expandió en más de 80 % la planta de personal, que no eran necesarios o no contaban con las calificaciones mínimas para las tareas que necesita cubrir el Estado, y se jubilaron personas que no habían aportado, duplicando la cantidad a financiar. Además, se otorgaron subsidios para las empresas de energía y transporte, cuando debieron concentrarse solo en los consumidores más necesitados. Por esos nuevos gastos no aumentó la inversión en infraestructura y tampoco se avanzó para promover la actividad productiva y el empleo. La responsabilidad de lo sucedido, según el caso, corresponde a las tres jurisdicciones: Nación, provincias y municipios.

Es fundamental un Estado presente, pero su presencia no se debe medir por el monto gastado sino por la calidad de los servicios y de las funciones prestadas. Suele confundirse un necesario Estado presente con su tamaño y la cantidad de regulaciones; hay quienes creen que cuanto más grande, más presente, y no es así.

El Estado no debe ser una fuente de ingresos para militantes o desempleados. Tiene que incorporar solo los necesarios y los que están calificados para los servicios a prestar. Además, siempre se necesitan profesionales y técnicos en los cargos de conducción y que conozcan las tareas a desempeñar.

Según un estudio del BID (Mejor gasto para mejores vidas, 2018), el Estado argentino es el más ineficiente de América Latina. Esa ineficiencia cuesta el 7,2 % del PIB, y financiarla llevó a aumentar los impuestos un 25 %. Esta enorme pérdida de productividad y competitividad impacta negativamente sobre toda la sociedad, dificultando el crecimiento y la mejora del bienestar, sobre todo, de los más postergados.

Cuando el Estado está desorganizado y no cuenta con personal capacitado se pierden instrumentos, porque no se pueden implementar políticas específicas, educar a los jóvenes, dar buena salud, construir caminos. Así, no sirve para igualar oportunidades y crear las condiciones para el ascenso social.

¿Por qué la dirigencia política no explica qué debería hacerse para mejorar el funcionamiento del Estado? ¿Cómo se entiende que un Estado enorme no sirva para que los argentinos estén mejor? ¿Cuáles deberían ser las funciones del Estado? ¿Cuánto es el gasto necesario para esas funciones? ¿Por qué se acepta que el Estado contrate personas que no tienen funciones específicas, o que no cuentan con el necesario grado de profesionalización? ¿Cuál debería ser el régimen laboral para mejorar la calidad de los servicios prestados? ¿Por qué el ausentismo es tan elevado? ¿Cómo debería ser la pirámide salarial? Es sabido que su achatamiento impide contar con buenos profesionales y técnicos, y así se descapitaliza el Estado, que fundamentalmente depende de su capital humano.

No faltan los que dicen que el Estado no debe medir sus costos, porque sus funciones son vitales para la sociedad y eso no tiene costo. En el fondo, al ocultar información relevante, es mucho más difícil controlar cómo y en qué se gasta. El desorden ayuda a los deshonestos y/o a las malas políticas.

¿No es llamativo que la población no tenga acceso a la información sobre el funcionamiento del Estado? ¿Cuántos son los empleados y los contratados en cada municipio, provincia y en la Nación? ¿Qué hace cada empleado? ¿Cuáles son los costos y beneficios de los programas gubernamentales y de las compras e inversiones que realiza?

**Presión tributaria insostenible.** La política y administración tributaria tienen un rol central para promover el crecimiento y el progreso social. Su relevancia esta dada porque, según como se diseñe, se puede promover la inversión y el empleo y ganar competitividad, contribuir a lograr una distribución de los ingresos más equitativa, solventar las erogaciones del Estado y aumentar la cobrabilidad y minimizar los costos de tiempo y administración para los contribuyentes.

Entre 2003 y 2020 la presión tributaria consolidada (los tres niveles de gobierno) subió al 33% del PIB: 15 puntos en relación con la década de 1990 (80 % de aumento), siendo la más alta de la historia. Para nuestro nivel de desarrollo y los servicios prestados, esa presión es altísima (semejante a varios países de la OCDE). Pero lo es aún mas para las empresas y personas que trabajan en “blanco”, porque soportan una presión superior al 50 % del PIB, y muchas familias, además de los impuestos, tienen que hacer pagos adicionales al sector privado debido a la deficiencia de los servicios públicos de educación, salud o seguridad. A todo ello hay que sumarle el impuesto inflacionario (4 % del PIB).

Entre 2003 y 2020 se pagaron alrededor de u\$s 900.000 millones más de impuestos que en la década del noventa. En valores actuales y relativo al tamaño de la economía prestamista, equivale al Plan Marshall que los EE.UU. lanzaron después de la II Guerra Mundial y que ayudó a la reconstrucción de Europa. En Argentina, ¿cuál fue el resultado de ese enorme esfuerzo en términos de bienestar, crecimiento y mayor equilibrio regional?

El actual régimen castiga a los factores de producción por los impuestos al ahorro, al trabajo, a la bancarización, a todas las exportaciones, y así se pierde competitividad. No es progresivo, ya que los pobres, en términos relativos, no pagan menos que el resto. Además, y a pesar del fuerte aumento, no alcanzó para solventar al Estado, y la mayor presión sumado a las deficiencias de los servicios públicos terminó generando más evasión.

También deben rediscutirse los regímenes promocionales. Es parte de la política económica promover la inversión y el empleo mediante distintos instrumentos como exenciones y/o reducciones de impuestos, transferencia de tecnología, incentivos a las importaciones de bienes de capital, depreciación acelerada, etc. Pueden ser para un determinado sector, región, Pymes o incubadoras de empresas. Pero el régimen debe ser tal que evite la discrecionalidad, que puede generar corrupción y que no se cumpla con el objetivo propuesto; además, se requiere control y evaluación de los resultados (costo-beneficio en términos económicos y sociales). Hubo experiencias fallidas, que fueron muy costosas y con beneficios sociales muy escasos.

Finalmente, no existe una buena política tributaria sin una administración eficaz. La elevada evasión es un muy serio problema porque perjudica el financiamiento del Estado, provoca deslealtad comercial y los trabajadores informales pierden su jubilación y obra social. Además, hay una madeja de más de 170 tributos y tasas que acarrear muchos problemas a los contribuyentes, pero también al fisco que los debe administrar y controlar.

El sistema tributario no cumple sus funciones. ¿Por qué nunca se puede hacer una reforma integral? ¿Por qué no se empieza con los impuestos que van a contramano del crecimiento? ¿Qué habría que hacer para reducir la evasión?

**Federalismo fiscal inconcluso que no cumple su objetivo<sup>5</sup>.** El actual régimen de coparticipación federal de impuestos tiene muchos defectos, porque:

- Incumple la Constitución de 1994 que exige establecer un nuevo régimen antes de 1996.
- Falta de correspondencia entre lo que gasta y recauda cada provincia: los tributos propios cubren, en promedio, solo el 33 % de sus gastos (en algunas menos del 20 %). Las consecuencias son negativas sobre el grado de responsabilidad fiscal y sobre el control, por parte de los contribuyentes, del uso de sus impuestos.
- Es inestable e imprevisible porque está sujeto a permanentes negociaciones: desde 1983 hubo más de 50 modificaciones.
- La distribución entre provincias no se explica por ningún indicador objetivo y es muy injusto para algunas, sobre todo para la de Buenos Aires, que hace el mayor aporte. Además, coexisten muchos mecanismos de distribución ad hoc, con transferencias no automáticas y/o condicionadas.
- La última ley (23.548/88) preveía que el 57% de los ingresos nacionales se distribuiría entre las provincias, pero nunca se cumplió; la Nación se fue apropiando de un porcentaje cada vez mayor a pesar que las provincias se hicieron cargo de toda la educación y la salud.
- Falta una adecuada coordinación y sinergia en la administración de impuestos.

Por otra parte, la coparticipación no está integrada con políticas nacionales de desarrollo regional y con incentivos para la creación de empleo en el sector privado. En cambio, se generan incentivos adversos que promueven ineficiencias en los gastos y distorsiones en la recaudación. Por cierto, su reformulación está íntimamente vinculada con la reforma tributaria.

---

<sup>5</sup> Ver JRL, *¿Por qué aún no tenemos una nueva ley de coparticipación federal?*, Quinto Seminario Internacional sobre Finanzas Federales (2000), FCE-UNLP, y FCE-UBA, Voces de Fénix (2012) N° 13: [www.vocesenelfenix.com](http://www.vocesenelfenix.com)

Si la coparticipación federal de impuestos funcionara bien, se podrían igualar las prestaciones básicas estatales para que los habitantes de todo el país tengan las mismas oportunidades, promover el desarrollo y reducir las asimetrías regionales. Pero, para ello, hay que redefinir los instrumentos, porque hasta ahora, con el actual régimen, las obras públicas realizadas y los regímenes de promoción, ninguno de los objetivos fue alcanzado. Por el contrario, continúan los mismos problemas regionales de hace 50 o más años.

La experiencia internacional muestra que países complejos, grandes y con enormes diferencias regionales han logrado consensuar una ley de coparticipación: Estados Unidos en los años 60, posteriormente Italia y España a pesar de sus regionalismos, y Brasil en los años 90.

¿Por qué no se cumple con el mandato constitucional? ¿Nunca es el momento adecuado, aun cuando es frecuente escuchar el reclamo de los gobernadores y de los políticos? ¿Por qué todos dicen que hay que promover al interior y no se analiza cómo y con qué instrumentos? ¿Por qué muchas provincias no quieren asumir una mayor responsabilidad fiscal?

**Jubilaciones paupérrimas e insostenibles.** Existen 197 regímenes previsionales nacionales, provinciales, municipales y profesionales; son heterogéneos y el más relevante es el SIPA (nacional)<sup>6</sup>. La cobertura es muy alta pero la tasa de reemplazo (monto de la jubilación en relación al activo) es de 47 %, y con moratoria es del 36%. Solo el 47 % completarían los 30 años mínimos a los 65 años. El gasto previsional total es del orden del 9 % del PIB y su déficit es del 4 % del PIB.

Este desequilibrio se agudizó en las últimas décadas por la creciente informalidad del mercado laboral y la duplicación de la cantidad de beneficiarios al incorporar personas que no hicieron aportes. La tasa de sostenimiento (activos en relación a los pasivos), que en 2005 era de 2,3, bajó a solo 1,4 en 2020. Por esa razón, la mayoría de las jubilaciones son tan bajas y el régimen insostenible. Pareciera que se pasó de un régimen de naturaleza contributiva a otro de prestaciones mínimas. Los sistemas jubilatorios deben ser pensados para el largo plazo, porque una decisión errada afecta a varias generaciones; además, hay que tener en cuenta que para finales de la década de 2030 se termina el bono demográfico<sup>7</sup>.

El gran desafío para que el régimen sea sustentable, es aumentar la formalización del mercado laboral, la creación de empleo y la revisión de algunos parámetros, ya que en general, éstos no son muy distintos a los que rigen en el orden internacional.

¿Por qué no se hace una discusión integral del sistema y de todos los subsistemas? ¿Cómo se los debería financiar? ¿Como se podrían mejorar las paupérrimas jubilaciones de la mayor parte de los beneficiarios? ¿Por qué se han mantenido tantos regímenes que permiten que algunas personas cobren mucho más que sus equivalentes en otros sistemas?

---

<sup>6</sup> Datos tomados de H. Bertín, Hacia una historia del sistema previsional nacional de la Argentina, CEFIP-FCE-UNLP. Existen 3 regímenes nacionales, 6 especiales, 6 de retiro, 13 provinciales, 2 de bancos provinciales, 24 municipales, 51 de actividades riesgosas e insalubres, 24 complementarios y 67 de profesionales.

<sup>7</sup> El bono demográfico aparece cuando la población en edad de trabajar (entre 14 y 59 años), supera a la población dependiente (niños y ancianos).

En síntesis, el impacto de la acción del Estado argentino a través del gasto y los impuestos sobre la distribución del ingreso es muy reducida: en los países europeos desarrollados, el Índice Gini de mercado (0,42) se reduce en 0,14 puntos con la intervención gubernamental, mientras que en Argentina (0,48) lo hace en solo 0,07 puntos, cuando ambos tienen, aproximadamente, el mismo nivel de gasto y de presión tributaria.

### **Ayudar a ordenar la macroeconomía**

Cuando el Estado gasta más de lo que recauda, aparece el déficit, que siempre genera el aumento de la deuda y/o de la emisión monetaria y/o de los impuestos. Desde la recuperación de la democracia hubo déficit financiero en 33 años y equilibrio o superávit, en solo 6 años (2003-08). El resultado financiero promedio fue negativo y equivalió al 3,3 % del PIB, con picos de hasta 10,4 %. Los países más ordenados y que crecen, pueden tener un desequilibrio (acotado) y financiarlo con deuda.

La deuda pública siempre crece por el déficit fiscal, y cuando se acumula, llega un momento que no se puede pagar. En realidad, se usa la deuda para evitar el esfuerzo presente y cargárselo a los próximos gobernantes o a la siguiente generación. Seguramente los que sostienen que el déficit fiscal es irrelevante, son los que, implícitamente, imaginan que nunca se va a pagar la deuda.

En 37 años hubo que hacer varias renegociaciones, todas con quitas. La restauración democrática hereda retrasos de la deuda y la puede normalizar recién en 1987. En 1993 nuevamente hay problema con los acreedores y el país renegocia la deuda en el marco del Plan Brady. En 2001 se declaró el default, y para resolverlo se llevaron adelante dos canjes parciales, en 2005 y 2010, que se completaron con el pago a los holdouts recién en 2017. En 2020 se decide un nuevo canje de la deuda, también con una fuerte quita. Todo un record mundial. Por eso los prestamistas nos cobran una tasa adicional, sea para el sector público o el privado. Descuentan que habrá dificultades para cobrar su crédito. Si se hubiera cumplido con lo establecido por la Ley 25.152/99, denominada de Solvencia y Transparencia Fiscal y Calidad de la Gestión Pública, presentada por el autor y aprobada en 1999, la deuda no sería un problema, habría más capacidad para controlar la inflación y no se necesitaría aumentar los impuestos.

Ante esa realidad, hay dirigentes que explican que no se puede crecer por culpa de la deuda, cuando, por ejemplo, en los últimos 10 años, no solo no se pagó la deuda, sino que se la aumentó, y tampoco creció la economía.

¿Por qué no se discute el motivo del desequilibrio fiscal y cómo reducirlo? ¿Por qué siempre se opta por lo más sencillo en lo inmediato (tomar deuda y luego no pagarla según los términos originales), y lo más costoso para el futuro?

Como la mayor parte de la deuda pública es con organismos internacionales y bonistas (externos e internos) y, como se supone que estos últimos son grandes fondos o personas con capacidad de ahorro, el Congreso, por amplia mayoría, suele apoyar la renegociación y las quitas, porque localmente se pagan muy pocos costos políticos dado que el problema está concentrado en un segmento muy chico de la población. Después, como nadie se hace cargo de los costos de esa acción, siempre se

termina echándole la culpa al FMI y a los llamados especuladores. En realidad, los verdaderos responsables del déficit y de la deuda, son los dirigentes que generan el desmanejo fiscal.

Las malas decisiones en la cadena gasto-ingreso provocan un desequilibrio en el Estado, que, como siempre sucede en un sistema de vasos comunicantes, generan desequilibrios en otros sectores y así se termina afectando al conjunto de la economía:

- El déficit fiscal es un desahorro, cuando la economía, para crecer, tiene que aumentar el ahorro y así financiar la inversión.
- El aumento de la deuda pública reduce el crédito interno disponible para las familias y empresas, a la vez que aumenta su costo.
- La mayor emisión para financiar el déficit alimenta la inflación o dificulta reducirla.
- El aumento permanente de los impuestos, en la mayoría de los casos, no ayudan a la producción ni al bienestar de la población.
- Los ajustes del gasto, cuando aparecen las crisis, se hacen recortando la inversión o achatando la pirámide salarial, lo cual termina perjudicando al conjunto de la sociedad y al propio Estado, porque desincentiva el ingreso de profesionales o personal más calificado.

### **Promover el crecimiento: factores de la producción, productividad y competitividad**

Como ya fuera señalado, la mayor acumulación de los factores de la producción y el aumento de la productividad y la competitividad son centrales para crecer, aumentar las exportaciones y mejorar los salarios reales. El Estado tiene una gran responsabilidad a través del desarrollo de la infraestructura económica y social, la provisión de buenos servicios, las regulaciones para evitar prácticas monopólicas y defender a los consumidores, una justicia independiente que sea eficaz en tiempo y forma, impuestos que no sean abusivos y promuevan la acumulación de los factores de la producción, subsidios a los más necesitados, apoyo a los sectores definidos como prioritarios o estratégicos, estabilidad en las reglas de juego, etc. Además de contar con profesionales capacitados para ayudar a pensar estratégicamente hacia dónde va el mundo y hacia donde le conviene ir al país.

Como el Estado no cumple con sus funciones, hay que asumir el gran desafío de su transformación. Como es una tarea microeconómica, se requiere mucho tiempo (varios mandatos presidenciales) para avanzar con las reformas y observar sus resultados. Para que esta tarea sea exitosa, es fundamental un acuerdo entre los partidos políticos para llevarla adelante y darle continuidad, y de la participación activa de los profesionales que conocen como funciona el Estado.

### **III. Política cambiaria zigzagueante<sup>8</sup>**

En Argentina, el tipo de cambio es un precio clave porque incide sobre la inflación, los precios relativos, la transferencia y distribución de los ingresos, las decisiones de inversión y exportaciones, el empleo y las expectativas.

---

<sup>8</sup> Ver JRL, El tipo de cambio como instrumento de política, en Chena y otros (comp.) Ensayos en honor a Marcelo Diamand, Editorial Miño y Dávila, 2011. <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2012/10/capitulo-10-remes-lenicov.pdf>.

Por eso, fue utilizado como un instrumento de política, ya sea para contener la inflación, “disciplinar” a los sectores industriales, incentivar exportaciones y/o promover la industrialización de las materias primas a través de un tipo de cambio “elevado” (competitivo) con retenciones diferenciales.

Muchos países desarrollados y en desarrollo, en algún momento de su historia, lo usaron como un instrumento, más allá de los que consideran que el tipo de cambio debe fluctuar libremente en un mercado donde el movimiento de los capitales internacionales también sea libre.

En estos 37 años se ha pasado por períodos de retraso y adelanto cambiario, de tipo de cambio fijo y variable, y de regímenes que han oscilado entre el control y la libertad total. Su variabilidad lleva a que el dólar sea utilizado como reserva de valor, lo cual incentiva la salida (legal) y la fuga (ilegal) de capitales. Este mecanismo genera la descapitalización del país, reduce el mercado de capitales y el sistema financiero y disminuye el ahorro nacional.

Con toda la experiencia acumulada ¿Por qué periódicamente se lo atrasa y siempre termina en un estallido? ¿Por qué no se logra diseñar una política que mantenga estable el tipo de cambio real efectivo? Eso ayudaría a aumentar las exportaciones y conseguir divisas, objetivos con los que todos están de acuerdo. Pero, como suele suceder, un objetivo que es indiscutible, se lo pretende alcanzar haciendo exactamente lo contrario: los pesos que se recibirán por cada dólar de exportación siempre fluctúan. ¿Cómo hace una empresa para exportar si no sabe cuántos pesos recibirá?

Como ocurrió en tantas otras áreas, nunca se pudo implementar una política cambiaria estable que ayudara a lograr un crecimiento sostenido e integrador. Para promover las exportaciones es necesario un tipo de cambio adecuado, pero es fundamental el aumento de la competitividad.

#### **IV. Educación que se deteriora y reducida inversión en Investigación y Desarrollo (I&D)**

La educación es central en el proceso productivo, porque cuanto más calificada esté la población, mayor será su capacidad para crear, trabajar y aumentar la productividad. Con el correr de las décadas, la calidad de la educación en Argentina, en todos sus niveles, ha desmejorado, la cobertura es menor, creció la deserción escolar y no se cumplen con las horas anuales estipuladas. Los Informes PISA lo confirman: en la última evaluación (2018) Argentina estuvo en el pelotón del fondo: posición 63 de 79 países; algo por debajo de Brasil, Uruguay y México y muy relegada respecto a Chile.

Todo ello sucedió a pesar de que en este siglo aumentó la inversión: en el período 1983-2004 fue de 3,8 % del PIB mientras que ascendió a 5,7 % entre 2005-18. Muchos fueron los que decían y dicen que la educación está mal por el bajo presupuesto, pero éste aumentó y no hubo mejoras, cuando muchos otros países, con niveles parecidos de gasto, tienen resultados mucho mejores.

¿Por qué con más inversión en educación no mejoró su calidad? ¿Cómo se controla el trabajo de los docentes y el resultado del proceso educativo? ¿Los diseños curriculares, tienen en cuenta los requerimientos de la Cuarta Revolución Industrial? ¿Se preparan los técnicos necesarios para cubrir los oficios que demanda la producción y la vida cotidiana? ¿Por qué no hay datos públicos sobre la cantidad y tareas de docentes y la calidad de las escuelas? Claramente la situación es mucho más compleja que pensar que se arregla solo con más dinero; hay que dejar de utilizar ese argumento como

excusa para no avanzar; no se puede seguir siendo conservador en un mundo tan cambiante.

Además, hay pocos universitarios y menos aún graduados en ingeniería, tecnología y ciencias duras. Según la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Ibero e Interamericana (RYCYT), nuestro país fue desmejorando: registró una tasa de graduados en ingeniería y tecnología del 13,4 % en 1990, 12,1 % en 2003 y 8,2 % en 2016, estando por debajo del promedio de América Latina y muy relegada respecto a algunos países que vienen creciendo mucho más que Argentina, como Chile y Colombia. ¿Por qué no se fomenta la graduación en aquellas especialidades ligadas más directamente a la producción? ¿Cómo se pueden incrementar las exportaciones con mayor valor agregado si es escasa la cantidad de mano de obra calificada? ¿Por qué en la educación siempre ganan los promotores del status quo y no se puede avanzar y mejorar su calidad?

Otro factor clave es la inversión en I&D. En Argentina es reducida, a pesar que aumentó en lo que va de este siglo: se destina 0,5 % del PIB, menos que el promedio de América Latina (0,8 %) y mucho menos que Brasil (1,3 %) y el mundo (2,1 %). La mayoría es estatal. En Argentina hay 1.202 investigadores por millón de habitantes, mientras que Australia tiene 4.532, e Israel cuenta con 8.235. ¿Por qué no se asignan más fondos a la investigación cuando se reconoce que es un área estratégica?

Sin una buena educación y el desarrollo de la ciencia y la tecnología, no se pueden aumentar la productividad y los salarios, y por tanto no se podrá crecer, incluir a los mas postergados y favorecer el ascenso social.

## V. Escaso trabajo y mucha informalidad

Otro de los factores de la producción es el trabajo. Para crecer hay que trabajar y cuantas más personas lo hagan mayor serán el crecimiento y el bienestar. Además, cuanto más preparadas estén, mayores serán las remuneraciones y las posibilidades de generar productos más sofisticados. De la población (entre 25 y 64 años), solo 32 % tiene secundario completo y 16 % título universitario (Canadá cuenta con 36 % y 51 % respectivamente). Actualmente, se estima que el 30 % de las empresas no encuentran personal calificado.

La población en edad de trabajar (2019) es el 63 % del total, pero los que se ofrecen son apenas el 46 %, y los que efectivamente tienen empleo son el 42 %<sup>9</sup>, siendo la desocupación del orden del 9 %. Si no fuera por el fuerte incremento del empleo público, la desocupación real sería mucho mayor; esto no significa justificar esa política, que es un pésimo sustituto de la creación genuina de empleo. ¿Por qué son pocos los que trabajan en comparación con otros países ?

Un muy serio problema adicional es la informalidad: solo el 67 % aporta a la jubilación y a las obras sociales; el resto es trabajo en “negro”, que aumentó de 22 % en 1980 a 33 % en 2019. Ello se debe a la incertidumbre macroeconómica, la legislación laboral y el alto diferencial entre el costo laboral y el salario de bolsillo, que es del orden del 50 %. Pero desde hace décadas se la pretende reducir con más

---

<sup>9</sup> La población total es de 46 millones (2019). La activa cuenta con casi 29 millones y la población que quiere trabajar es de 21,3 millones, de los cuales: 6,5 millones son formales del sector privado, 2,3 millones son formales independientes, 3,9 millones del sector público, 6,9 son informales (sector privado e independientes), y desocupados: 1,7 millones.

controles, pero siempre se termina incentivándola. Así se genera una desigualdad entre quien es formal o informal. ¿Por qué no hay un debate sobre cómo habría que reducirla?

Tampoco se discuten otros temas centrales, como el régimen laboral, el modelo sindical, la flexibilidad y el ausentismo laboral. ¿Por qué el ausentismo es tan elevado, sobre todo en el sector público? ¿Por qué no se discuten las condiciones y calificaciones necesarias para los nuevos trabajos que se avencinan? ¿Cuáles son los efectos del comportamiento de la justicia laboral?

## **VI. Ahorro e inversión reducidos. Falta de financiamiento. Fuga y salida de capitales**

Para crecer es necesario ahorrar y así poder invertir para explotar e industrializar los abundantes recursos naturales y expandir y modernizar la infraestructura básica.

En las últimas dos décadas, el ahorro ha sido muy bajo, explicado por el desahorro (déficit) del sector público, el reducido ahorro privado y el casi inexistente ahorro externo (inversiones directas). Por eso se invirtió apenas el 16,5 % del PIB, cuando debería ser el 22/24 %, tal como sucedió en Chile y Colombia. Por lo tanto, fue muy escasa la acumulación de capital físico, lo cual impidió el crecimiento sostenido; el stock de capital en Argentina durante este siglo creció apenas 9 %, y ponderada por trabajador, no aumentó.

Otro problema es la falta de financiamiento. Debido a la inflación y la inestabilidad de las políticas, el ahorro es muy bajo y por tanto no hay posibilidades de aumentar el crédito y los plazos para incentivar la inversión y la producción. Además, el mercado de capitales está muy poco desarrollado, y el Estado toma fondos del mercado para financiar su déficit, absorbiendo los pocos fondos disponibles que podrían ir a las familias y empresas. El financiamiento al sector privado en Argentina osciló alrededor del 14 % del PBI, cuando en Brasil y Chile es del orden del 70 % del PIB. Sin crédito no se pueden expandir la construcción de viviendas y las inversiones productivas.

¿Por qué se ahorra e invierte tan poco? ¿Por qué no se puede desarrollar el mercado de capitales? ¿Por qué el costo de la intermediación bancaria es tan elevado? ¿Por qué ingresaron tan pocas inversiones directas del exterior? ¿Por qué se puso un impuesto al ahorro y a las transacciones financieras? ¿Por qué pareciera que no es políticamente correcto decir que, para crecer y distribuir, es necesario crear riqueza?

Mientras no se creen las condiciones jurídicas y económicas, habrá pocas inversiones locales y del exterior, a la vez que parte del ahorro nacional, de manera legal o ilegal se irá del país. ¿Por qué Argentina es el país con más fondos en el exterior en relación al PIB? Se los calcula en unos u\$s 400.000 millones, el equivalente al PIB de un año. Más allá de los deseos y controles gubernamentales, los capitales van hacia donde se respetan los derechos de propiedad y tienen una rentabilidad razonable.

## **VII. Productividad estancada y reducida competitividad**

La baja tasa de inversión, el deterioro del capital humano y la orientación y variabilidad de la política económica han determinado una dinámica muy pobre de la productividad, variable vital para aumentar los salarios, ampliar la producción y expandir las exportaciones con mayor valor agregado.

Hay dos índices que resumen el comportamiento durante este siglo. Por un lado, la productividad total (capital y trabajo), que se estancó. Por el otro, la productividad laboral, que apenas aumentó; por eso que el salario real promedio actual no es muy distinto al de 2004/5. En Chile, por su parte, aumentó 2 % anual en los últimos 20 años. Es de un tercio de la de los EE.UU.

La competitividad, debido al contexto general y a la política económica en particular, es muy baja y se encuentra en las últimas posiciones de las evaluaciones internacionales (81/86 según WEF, 2019).

### **VIII. Perfil productivo, economías regionales y Pymes sin una estrategia definida**

La estructura productiva es heterogénea: conviven sectores de subsistencia, tradicionales y modernos, grandes y pequeñas empresas, y regiones muy disímiles. Se puede desagregar de la siguiente manera:

- **Industria basada en recursos naturales:** el sector agropecuario y las industrias y servicios relacionados representa el 21 % del PIB y sus exportaciones el 65 % del total. Es muy competitivo e innovador. Cuenta con fuertes encadenamientos hacia atrás y hacia delante.
- **Industria con poca conexión con los recursos naturales:** existen capacidades acumuladas significativas para adaptarse al nuevo mapa global en ramas como: automotriz, autopartista, farmacéutica, insumos de uso difundido (siderometalúrgica, aluminio, química-petroquímica), entre otras. A este grupo se pueden sumar industrias no tradicionales pero generadoras de trabajo calificado, como servicios basados en el conocimiento, bio y nanotecnología, tecnología nuclear y espacial, radares, medicina, genética humana y animal, producción de bienes culturales. Además, el turismo también cuenta con mucho potencial.
- **Sectores no competitivos:** son intensivos en trabajo y donde la competitividad es muy baja, pero que resultan claves para la estabilidad social, como el de textil-indumentaria, madera y muebles, diversos rubros de la metalmecánica, entre otros.
- **Economías regionales:** básicamente son sectores muy intensivos en recursos naturales, pero se debe incrementar la productividad dado que existen explotaciones de tipo semi-artesanal, de muy baja competitividad y elevada incidencia del trabajo informal.
- **Diferencias de tamaño:** no hay sustitución entre Mipymes y grandes empresas, hay complementariedad. En Europa hay 150 Mipymes por cada 1.000 habitantes, en Australia 88, en Chile 58 y en Argentina solo 27. ¿Por qué cuesta tanto crearlas en Argentina? Existen innumerables requisitos y costosos trámites que duran muchísimos meses para iniciar un nuevo emprendimiento. En otros países supieron crear la ventanilla única y en unas semanas se las puede registrar, y con una reducción impositiva importante. Todos prometen incentivarlas y siempre se declama que son fundamentales para el desarrollo inclusivo y se anuncian medidas, pero como son aisladas, inadecuadas o insuficientes, no resuelven el problema. ¿Por qué no se analizan y evalúan los resultados de todos los programas vigentes? Por su naturaleza, esta problemática tiene que ser abordada por la Nación, las provincias y los municipios. ¿Por qué no se promueven reuniones entre esos tres niveles?

El mundo está comenzando la Cuarta Revolución Industrial con la acelerada incorporación de la robotización y la inteligencia artificial y se están modificando radicalmente los modos de producción y comercialización. Con la pandemia se aceleran aún más los cambios con el teletrabajo, el zoom, el comercio electrónico, etc. Además, hay que prepararse para la transformación que se está generando por el cambio climático y la cuestión medioambiental. Exigirá esfuerzos y fondos adicionales. En el futuro, para poder participar del comercio mundial, se exigirá la huella ambiental. ¿Cómo deberían promoverse las nuevas actividades tecnológicas?

Si bien se generarán nuevos empleos, no hay acuerdo sobre si compensarán los que se destruyan, y dado que el cambio es muy rápido, no será fácil la reconversión de la mano de obra. El mundo por venir es muy incierto en materia productiva y laboral. Es necesario pensar de una manera acorde con estos cambios y no intentar escapar del futuro planteando el regreso a un pasado que no volverá.

En estos 37 años nunca se discutió una estrategia de desarrollo, a pesar de que los dirigentes plantean su necesidad. ¿Qué fuerzas políticas o sectoriales son las que impiden el debate? ¿Por qué? ¿Cómo deseáramos que fuera la Argentina productiva en los próximos veinte años? ¿Cómo deberían promoverse las nuevas actividades tecnológicas? ¿Qué es posible producir competitivamente ahora y qué se podría o se querría producir en el futuro?

Los objetivos, dentro de una política estable para el largo plazo, deberían ser:

- Tener una estructura productiva que sea competitiva y sustentable, genere progreso tecnológico y posibilite crear empleo para todos los niveles de calificación. Además, que considere las cuestiones vinculadas con el cambio climático, la economía verde, la economía circular, los intangibles, etc.
- Potenciar los recursos naturales y los sectores industriales que ya son competitivos. Crean empleo y sus exportaciones netas son positivas; se deberían crear capacidades para aumentar su valor agregado.
- Reconvertir gradualmente y proteger, durante el proceso de transformación, aquellas actividades que pueden ser eficientes y competitivas. Crean empleo y ocupan el territorio nacional, pero demandan divisas.
- Para las Mipymes, promover la ventanilla única para reducir tiempos y costos para su creación, y reducir impuestos por un determinado periodo.

No hay una propuesta universal para el desarrollo productivo. Cada país necesita armar su propia estrategia de acuerdo a sus particularidades, tal como lo demuestran las experiencias exitosas. En todos los casos la transformación del tejido productivo fue un proceso que llevó muchos años.

Estas políticas no pueden ser como las que se promovieron antaño, porque sus resultados no fueron los esperados. Pero eso no significa dejar de apoyar algún sector definido como estratégico, como, por ejemplo, deberían ser aquellos vinculados con la innovación tecnológica. Exige un análisis sistémico para conocer sus efectos sobre la competitividad y la cadena de valor y tienen que ser competitivos en algún momento del tiempo. Estas políticas deben ser fáciles de implementar y controlar, y aplicarse luego de definir el costo del subsidio y el tiempo de duración.

## IX. Inserción limitada en el comercio mundial

Con la globalización aumentó el comercio: representa el 58 % del PIB mundial; los servicios crecen más que los bienes, y representan el 25 % del total. Dentro de los bienes, el 70 % corresponde a la industria, que en un alto porcentaje se realiza a través de las cadenas mundiales de valor. El agro tiene el 10 %, y el 20 % restante corresponde a la energía, metales y minerales.

Debido al fracaso de la Ronda Doha, casi todos los países están firmando tratados de libre comercio (TLC) donde se eliminan aranceles y se promueven inversiones; dentro de ellos se realiza el 70 % del comercio mundial. Existen 310 TLC (100 en 2000) y los mas grandes son el T-MEC (México, EE.UU. y Canadá); la Unión Europea (UE); la UE y Japón; y el RCEP, integrados por China, Japón, Corea, Australia, Nueva Zelanda y ASEAN-10 (Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur, Vietnam, etc.).

Argentina participa solo de un TLC, el Mercosur (MS), que es el mas cerrado del mundo: sus aranceles externos son los mas elevados (casi triplica la media mundial), la participación del comercio en el PIB es la mitad de la del mundo y es el bloque que menos acuerdos firmó (solo cuatro: Egipto, Israel, India y África del Sur). En la medida que el MS no avance en una mayor integración, la proliferación de los TLC no son una buena noticia, porque muchos de los países involucrados son competidores directos en materias primas, alimentos y manufacturas, que podrán ingresar a esos mercados sin pagar aranceles y con menores cuestionamientos fitosanitarios; también impactan sobre las inversiones, las que tenderán a realizarse dentro del TLC.

Argentina representa el 0,30 % del comercio mundial y su comercio, en relación al PIB, es la mitad que la media internacional. Desde los años 1960 es una de las economías más cerradas del mundo y está en el puesto 167 de 174 países. En lo que va de este siglo, el volumen exportado creció muy poco, la mitad que las de América Latina y aun menos en relación al resto del mundo, y si bien existen unas 10.000 empresas exportadoras, la gran mayoría la realizan 370 empresas.

Su principal oferta exportable proviene de las materias primas agropecuarias y de sus derivados. Somos el 7º exportador de productos agropecuarios y alimentos, después de la UE, EE.UU., Brasil, China, Canadá e Indonesia; representa el 2,5 % del total mundial, y van a todas las latitudes. El resto de las exportaciones proviene, en su mayoría, de la industria, que tienen por destino casi exclusivo América del Sur y en particular Brasil. Están surgiendo exportaciones de servicios tecnológicos a partir de un grupo de empresas muy competitivas.

Si bien los aranceles industriales en el mundo son muy bajos (4/5 %), el proteccionismo agrícola continúa, lo cual nos perjudica. Además, como muchos países están aumentando su producción y la productividad y firman TLC, habrá que pelear cada segmento del mercado de los agroalimentos.

Siempre existió comercio entre los pueblos. Ello se debe a que nadie puede producir todo lo que necesita, y se reconoce que conviene concentrarse en aquello para lo cual está más capacitado. En países como Argentina es importante exportar mucho más y obtener superávit, porque es reactivante y permite financiar las necesarias importaciones. Siempre es mejor conseguir dólares del comercio que del endeudamiento.

La transformación productiva debería concluir en una mejora del relacionamiento externo. Tiene que haber mas apertura, pero depende de cómo vaya avanzando la competitividad. Se debe discutir cómo y con quienes aumentar la vinculación y a través de qué mecanismos para exportar más y con mayor valor agregado.

La política exterior siempre es una resultante de la política interna. Existen problemas internos más que de demanda internacional: si otros países pueden exportar, ¿por qué nos cuesta tanto a nosotros? Además, cuando la economía crece, las importaciones aumentan más que las exportaciones y la falta de divisas impone medidas que conducen a una recesión para volver a equilibrar el balance de pagos. ¿Por qué, desde los años cincuenta no se puede superar la restricción externa?

#### **X. Pobreza en ascenso y desmejoran los asalariados y los sectores medios**

La pobreza es un enorme problema para millones de argentinos. La causa principal es la falta de empleo, y éste del ahorro, la inversión y la educación. Hay que copiar lo que hacen los exitosos: crear riqueza, aumentar el empleo formal y mejorar la educación. Esta es la mejor política social. Para la transición deben existir mecanismos de asistencia, que sea transparente y cuente con incentivos para buscar trabajo y alguna contraprestación (escuela y salud para los chicos).

La clase media, integrada por los trabajadores más calificados, profesionales, comerciantes, empresarios Pymes y cuentapropistas, y que otrora fuera una muy valorada característica de la Argentina, fue perdiendo espacio. Para su mantenimiento y expansión, además de crecimiento y empleo, se necesita un régimen impositivo progresivo, un Estado que preste buenos servicios y paritarias para definir los salarios y las condiciones de trabajo. El ascenso social es una virtud y debe ser un objetivo de la política.

¿Por qué el Estado está ausente en algo tan fundamental? ¿Por qué en lugar de pensar solo en la ayuda monetaria directa, no se piensa también en capacitar a los trabajadores en nuevos oficios y facilitar la posibilidad de ser cuentapropista? ¿Por qué en las campañas electorales se presentan planes para aumentar los subsidios a los pobres, pero no para crear empleo? ¿Por qué la pobreza se reduce en el mundo y crece en Argentina? ¿Cuáles son las perspectivas de ascenso social?

#### **5. Los acuerdos políticos, económicos y sociales**

La complejidad de la situación y los limitados instrumentos disponibles, exige alcanzar un acuerdo. Primero entre las fuerzas políticas y luego con los sectores sociales y económicos. Ello les permitirá, a los gobiernos sucesivos, de cualquier signo político, implementar sostenidamente las medidas necesarias para crecer, ganar credibilidad y reducir la pobreza.

En estos acuerdos es tan importante su contenido como el espíritu de diálogo y el cumplimiento de lo pactado. Implican alcanzar un consenso sobre el origen de los problemas, los objetivos posibles y los instrumentos disponibles. Inicialmente, deberían concentrarse en lo urgente, en el corto plazo, y avanzar luego sobre la estrategia de desarrollo, para el largo plazo. El acuerdo puede ser formal o informal, como fue el de principios de 2002.

El desafío no es sencillo, pero tampoco lo es la situación del país. La Política es la que debe dar el primer paso porque ese es su rol; son los dirigentes políticos los únicos que tienen los mecanismos para hacerlo. Otros países lo hicieron y les permitió progresar.

Muchos dirigentes pregonan permanentemente la necesidad de hacer acuerdos, pero ¿por qué no lo hacen? ¿Por qué nunca pasan de la primera reunión? ¿Por qué no se prepara una agenda y se comienza a trabajar tema por tema hasta llegar a un resultado?

### **Consideraciones finales**

La mayor responsabilidad de los destinos del país está en manos de los dirigentes políticos, porque son quienes tienen posibilidades de acceder al gobierno del Estado. Ellos definen lo que se puede y no se puede hacer, y establecen los límites, las posibilidades y los tiempos. Cuando se les recuerda que para sortear el estancamiento económico y la decadencia social se deben hacer cambios que obligan a procesos que pueden ser desagradables, suelen sostener que políticamente no es posible hacerlos.

Por esta razón, es imprescindible tomar conciencia de la profundidad de los problemas y de la necesidad de alcanzar acuerdos. La tarea es compleja, difícil y conflictiva, pero necesaria para salir del retroceso. No se pueda continuar con esta actitud conservadora, aunque discursivamente se la vista de progresista o liberal. Si se sigue haciendo lo mismo en un mundo globalizado que avanza, enfrenta el cambio climático y cambia tecnológicamente muy rápido, nos seguiremos hundiendo. Habrá que afrontar costos, pero serán considerablemente menores al de no cambiar y mantener el statu quo. De cómo asumamos el desafío dependerá el futuro de la Argentina. No se puede hacer siempre lo mismo y esperar resultados diferentes.